

# Se positionner dans sa collectivité

Vademecum à destination des personnels de bibliothèque  
Septembre 2015 - 3<sup>e</sup> édition, novembre 2023

Le présent vademecum est destiné aux personnes, responsables et équipes, des bibliothèques relevant d'une collectivité territoriale.

Il a pour objectif de leur fournir des pistes pour leur permettre de se positionner vis-à-vis de leur hiérarchie administrative et de l'exécutif politique dont ils relèvent, en particulier en cas d'alternance ou de changement d'interlocuteur.

## Sommaire

I. Compétence légale et légitimité élective.....	1
II. Droits et obligations.....	2
a) Neutralité et laïcité.....	2
b) Liberté d'opinion et principe de non-discrimination.....	2
c) Devoir de réserve : jurisprudence.....	2
d) Obligation de discrétion professionnelle.....	3
e) Responsabilité et devoir d'obéissance.....	3
f) Faute professionnelle.....	3
g) Conflit d'intérêt.....	3
h) Déontologie.....	4
i) Lanceurs d'alerte.....	4
j) Protection des lanceurs d'alerte.....	4
III. Comprendre le positionnement et le temps du politique.....	5
a) Le temps de l'appropriation.....	5
b) Le temps de la validation et de l'aide à la décision.....	5
c) Le temps de l'urgence.....	6
d) Les positionnements de l'élu chargé de la bibliothèque.....	6
IV. La mise en œuvre et les marges d'autonomie.....	7
a) Les marges d'autonomie.....	7
b) Le développement d'un relationnel diversifié.....	8
c) Quels recours en cas de désaccord grave ?.....	8
d) Les textes de référence et leur bon usage.....	11

## I. Compétence légale et légitimité élective

Les missions et activités des bibliothèques territoriales sont encadrées par la loi du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique. Cette loi<sup>1</sup>, dite loi Robert du nom de la sénatrice Sylvie Robert qui l'a proposée, a enrichi le *Code du patrimoine* d'articles définissant les missions, activités et principes des bibliothèques en conformité avec les principes du service public.<sup>2</sup>

Missions : « *Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ont pour missions de garantir l'égal accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs ainsi que de favoriser le développement de la lecture.* »

Moyens : Des « *collections de documents et d'objets, sous forme physique ou numérique* » et « *des services, des activités et des outils* ».

1 Loi n° 2021-1717 : [www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044537514/](http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044537514/)

2 Article L310-1A du Code du patrimoine : [www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000044538807](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044538807)

Principes : « Ces missions s'exercent dans le respect des principes de pluralisme des courants d'idées et d'opinions, d'égalité d'accès au service public et de mutabilité et de neutralité du service public. »

Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales leur permet de définir leur propre politique de lecture publique, mais désormais conformément aux principes édictés dans cette loi<sup>3</sup>. Les fonctionnaires et autres agents publics sont tenus d'appliquer la politique définie par les élus, tout en pouvant le cas échéant pratiquer l'aide à la décision

Modifiés par cette loi, l'article L310-2 du *Code du patrimoine*<sup>4</sup> définit pour la première fois les missions des bibliothèques départementales, que l'article L.330-1 interdit de supprimer.

## II. Droits et obligations

Les fonctionnaires sont, vis-à-vis de l'administration, de l'autorité territoriale (maire ou président) et de l'assemblée délibérante, dans une situation statutaire et réglementaire, qui diffère de celle d'un salarié ayant signé un contrat de travail<sup>5</sup>. Les agents publics fonctionnaires ou contractuels<sup>6</sup> sont unilatéralement soumis à la puissance publique qui peut modifier les règles du jeu, dans le cadre de la loi : cette situation est compensée par des garanties légales définies dans la présente loi Robert.

Le titre Ier du Code général de la fonction publique énonce les droits, obligations et protections communs à tous les agents publics d'État, territoriaux et hospitaliers. Les manquements aux obligations sont susceptibles de constituer une faute professionnelle et de motiver une sanction disciplinaire. Sont ici commentées quelques dispositions essentielles :

### a) Neutralité et laïcité<sup>7</sup>

« L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. » « Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses opinions religieuses. Il est formé à ce principe. L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. »

### b) Liberté d'opinion et principe de non-discrimination<sup>8</sup>

« La liberté d'opinion est garantie aux agents publics ». « Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les agents publics en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille ou de grossesse, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race. »

Les fonctionnaires sont libres de leurs opinions, mais l'expression de celles-ci a des limites (voir les trois points suivants).

### c) Devoir de réserve : jurisprudence

Cette obligation très importante ne relève pas de la loi, mais de la jurisprudence, suffisamment constante pour qu'il faille lui prêter attention. Le « devoir de réserve » ou « obligation de réserve » (les deux expressions ont cours) interdit aux agents publics de prendre des positions publiques sur les affaires de la collectivité qui les emploie et sur la politique menée par les élus qui en ont la charge<sup>9</sup>. La jurisprudence est d'autant plus sévère que le niveau hiérarchique de l'agent est élevé.

3 Article 72 de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». [www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000006527579](http://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527579)

4 Article 310-2 du Code du patrimoine : [www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000034505658](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000034505658)

5 Code général de la fonction publique : [www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000044416551/2022-03-01](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000044416551/2022-03-01)

6 Articles L2 et L7 du Code général de la fonction publique

7 Article L121-1 du Code général de la fonction publique

8 Article L121-1 du Code général de la fonction publique

9 Sur le devoir de réserve, voir notamment : [www.lagazettedescommunes.com/35304/l'obligation-de-reserve-des-agent-territoriaux-en-10-questions-2/](http://www.lagazettedescommunes.com/35304/l'obligation-de-reserve-des-agent-territoriaux-en-10-questions-2/) et [www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F530](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F530)

#### **d) Obligation de discrétion professionnelle**

« L'agent public doit faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

*En dehors des cas expressément prévus par les dispositions en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, il ne peut être délié de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont il dépend.<sup>10</sup>»*

Cette obligation concerne des faits et non des opinions. Les agents publics ne doivent pas prendre l'initiative de divulguer des faits et des documents dont ils ont connaissance dans le cadre de leur travail. Le droit d'accès du public aux documents administratifs s'exerce dans le cadre de procédures contrôlées par la hiérarchie, la CADA (commission d'accès aux documents administratifs) constituant une instance de recours<sup>11</sup>.

#### **e) Responsabilité et devoir d'obéissance**

« L'agent public, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés. » « L'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.<sup>12</sup>»

Quelle que soit son opinion sur ceux-ci, l'agent public doit exécuter les ordres reçus. Il n'est délié de cette obligation que si ces ordres sont illégaux. La formulation de la loi sur cette exception au devoir d'obéissance est prudente.

#### **f) Faute professionnelle**

« Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale. Les dispositions de cet article sont applicables aux agents contractuels.<sup>13</sup> »

Toute faute professionnelle est susceptible d'une sanction qui doit lui être proportionnée, prononcée par l'autorité territoriale selon une procédure définie par la loi et notamment après avis, pour les sanctions les plus graves (à partir de 5 jours de mise à pied), d'un conseil de discipline.

À noter que, selon la jurisprudence, la constatation d'une insuffisance professionnelle d'un agent, qui ne constitue pas une faute professionnelle, ne peut se traduire que par sa révocation. Toutefois, pour préserver des garanties au fonctionnaire, le licenciement ne peut intervenir qu'après avis du conseil de discipline<sup>14</sup>.

#### **g) Conflit d'intérêt**

« Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public.<sup>15</sup>» :

« Afin de faire cesser ou de prévenir toute situation de conflit d'intérêts au sens de l'article L121-5, l'agent public qui estime se trouver dans une telle situation :

1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;

2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;

3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;

4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;

5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions. »

10 Article L212-7 du Code général de la fonction publique

11 Accès aux documents administratifs : [www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2467](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2467)

12 Article L121-9 & L121-10 du Code général de la fonction publique

13 Article L530-1 du Code général de la fonction publique

14 Licenciement pour insuffisance professionnelle :

[www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34919/0\\_1\\_4?idFicheParent=F514](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34919/0_1_4?idFicheParent=F514)

15 Article L122-1 du Code général de la fonction publique

## h) Déontologie

Tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux chapitres I à III et au chapitre L124-2. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service<sup>16</sup> Le Code de déontologie de l'ABF<sup>17</sup> constitue à ce titre un guide pour le bibliothécaire dans l'exercice de son métier, non un texte de référence juridiquement opposable.

## i) Lanceurs d'alerte<sup>18</sup>

Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit.

1. Le signalement d'une alerte est porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné.

En l'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte, celui-ci est adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels.

En dernier ressort, à défaut de traitement par l'un des organismes mentionnés ci-dessus dans un délai de trois mois, le signalement peut être rendu public.

2. En cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, le signalement peut être porté directement à la connaissance des organismes mentionnés au deuxième alinéa du i/1<sup>19</sup>. Il peut être rendu public.

Selon l'article 40 du Code de procédure pénale<sup>20</sup> :

*« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »*

Le Code Pénal ne prévoit pas de sanction en cas de non-dénonciation. En revanche, la responsabilité pénale de l'agent public pourrait être recherchée sur le fondement de la complicité par abstention ou sur le fondement de certains textes réprimant l'inaction.

Ces obligations peuvent être considérée comme une exception au devoir de discrétion professionnelle s'agissant de faits commis par un élu ou un agent public de la collectivité, mais non au devoir de réserve : le signalement doit être fait au procureur de la République et non rendu public sauf les cas prévus à l'article 8 de la loi n°2016-1691<sup>21</sup>.

## j) Protection des lanceurs d'alerte<sup>22</sup>

*« Un agent public signale aux autorités judiciaires des faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions conformément à l'article L121-11. Il peut signaler les mêmes faits aux autorités administratives. »*

*« Un agent public peut signaler à l'une des autorités hiérarchiques dont il relève des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens de l'article L121-5 dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article L124-2. »*

*« Aucun agent public ne peut faire l'objet d'une mesure concernant le recrutement, la titularisation, la radiation des cadres, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, le reclassement, la promotion, l'affectation, les horaires de travail ou la mutation [...] pour avoir :*

16 Article L124-2 du Code général de la fonction publique

17 Code de déontologie des bibliothécaires : [www.abf.asso.fr/6/46/78/ABF/code-de-deontologie-des-bibliothecaires](http://www.abf.asso.fr/6/46/78/ABF/code-de-deontologie-des-bibliothecaires)

18 Loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de l'économie, chapitre II, article 7

19 Article 1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique : [www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000033558650](http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000033558650)

20 Article 40 du Code de procédure pénale : [www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006574931/1994-02-28](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006574931/1994-02-28)

21 Article 8 de la loi n° 2016-1691 susmentionnée : [www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000033558657](http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000033558657)

22 Articles L135-1 à L135.4 du Code général de la fonction publique : [www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000044416551/LEGISCTA000044420989/](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044416551/LEGISCTA000044420989/)

1° Effectué un signalement ou une divulgation publique dans les conditions prévues aux articles 6 et 8 de la même loi n° 2016-1691 ;

2° Signalé ou témoigné des faits mentionnés aux articles L135-1 et L135-3 du présent code. »

### **III. Comprendre le positionnement et le temps du politique**

Pour mieux appréhender le positionnement des élus, il est utile d'essayer de se mettre mentalement à leur place.

Ils ont en charge l'ensemble des questions relevant de leurs compétences, qui peuvent être très larges : les bibliothèques, la lecture publique, ne constituent qu'un domaine parmi bien d'autres. Elles entreront d'autant plus dans leur champ de vision qu'elles leur apparaîtront liées à leurs préoccupations générales, qu'elles leur apparaîtront comme des instruments utiles à la réalisation de leurs objectifs ou à la résolution des problèmes qui se présentent à eux. Il est normal qu'elles ne soient pas sans cesse au centre de leurs préoccupations et ne sollicitent leur attention que de façon épisodique, quand une décision doit être prise, un arbitrage rendu, un projet mis en place.

Ainsi la bibliothèque sera pour les élus d'autant plus visible qu'elle se révélera un outil au service de politiques plus globales, culturelles, sociales, éducatives, particulièrement pour telles parties de la population, et non un secteur à part, très spécifique et n'obéissant qu'à sa logique propre. Cette visibilité acquise dans la durée pourra être bénéfique, notamment en période d'arbitrages budgétaires.

Ces considérations valent aussi pour les directeurs généraux des services.

On peut aussi les appliquer, mais dans une bien moindre mesure, aux élus en charge de la culture et aux directeurs des affaires culturelles.

#### **a) Le temps de l'appropriation**

À l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale, dans le cadre ou non d'une alternance, ou simplement d'un nouvel élu ayant dans son domaine de responsabilité la lecture publique, celle-ci ne fait pas forcément l'objet d'une politique élaborée ni même d'une vision précise fondée sur des faits et une volonté. Ce qui peut alors primer, ce sont des représentations a priori sur les bibliothèques, parfois très réductrices, surtout si elles ne reposent sur aucune pratique personnelle de fréquentation, ou sur des pratiques trop anciennes ou dans un contexte de bibliothèques peu développées.

Il est normal qu'il y ait un temps d'appropriation, plus ou moins long, de ce sujet comme de bien d'autres, temps nécessaire pour que les décideurs se fassent leur propre opinion, prennent personnellement la mesure d'un domaine de l'action publique au départ peu familier. Dans cette phase, le rôle des professionnels est pédagogique : faire en sorte d'aider peu à peu les décideurs à appréhender eux-même le sujet, par des faits, des projets ponctuels, le recours mesuré à des exemples pris ailleurs, plutôt que par un exposé définitif et clos qui n'emportera pas l'adhésion. On parle ici d'une appropriation en matière d'enjeux politiques, et non obligatoirement de connaissance directe en tant qu'usager.

Mais il se peut aussi que le nouvel élu ait une vision construite et argumentée de son domaine. Il s'agira alors pour les professionnels de mesurer avec lui l'ampleur des conceptions communes, de trouver le langage commun à la formulation des projets.

Cette appropriation pourra aboutir à la formulation d'une politique explicite en matière de bibliothèque (ses objectifs, ses moyens), mais ce n'est pas toujours le cas.

#### **b) Le temps de la validation et de l'aide à la décision**

La lecture publique accède véritablement au statut de politique publique quand elle fait l'objet d'une décision. Il appartient aux professionnels de faciliter la prise de position en l'éclairant le mieux possible par des faits et des propositions d'orientation. C'est pourquoi il est bon que la bibliothèque fasse l'objet de décisions, qui maintiennent sa visibilité.

Cela peut concerner de grands dossiers comme un projet de création ou de rénovation de bâtiments, ou bien la tarification, les horaires d'ouverture, une démarche de partenariat ou une mise en réseau intercommunale. Mais on peut aussi transformer en objet de validation – qu'il y ait eu vote ou non – ce qui

relève d'une activité quotidienne ou régulière : un programme d'actions culturelles par exemple. La validation est alors une forme suprême d'appropriation.

Et n'oublions pas que l'élaboration annuelle du budget peut être l'occasion d'une validation d'objectifs et de moyens.

Qui valide ? Cela va du supérieur hiérarchique direct ou non (un DAC, un DGA, un DGS) au détenteur de l'autorité territoriale (maire ou président). Mais la validation politique prend une grande force quand elle fait l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante (conseil municipal, communautaire ou départemental selon le cas).

Naturellement, la décision finale peut ne pas correspondre totalement ou partiellement, aux propositions des professionnels : à chacun son rôle. Il appartient ensuite à ces derniers de mettre en œuvre.

La loi Robert légalise l'autonomie des bibliothèques dans l'élaboration des « orientations générales de leur politique documentaire »<sup>23</sup> (voir plus bas). Mais en obligeant à les présenter à l'assemblée délibérante avec vote facultatif, elle en rend l'élaboration obligatoire.

### **c) Le temps de l'urgence**

S'il est nécessaire de comprendre que l'appropriation d'un domaine et la prise de décision peuvent prendre du temps, il faut aussi savoir réagir devant l'urgence. Celle-ci peut être imposée par un événement (comme un incident technique ou humain à la bibliothèque), mais aussi par la sollicitation d'un supérieur hiérarchique ou d'un élu.

Cette urgence, qui relève parfois d'un mode de travail, est souvent constitutive des temporalités différentes dans lesquelles se trouvent les décideurs et les services. Il faut alors montrer souplesse et grande disponibilité.

L'urgence peut être également ressentie parce que l'impulsion sur un sujet vient du décideur et non de la bibliothèque.

Tout en respectant naturellement des conditions décentes de travail, il faut aussi savoir profiter des temps d'urgence qui sont des occasions d'intense communication, occasions qui pourront ne pas se représenter si on les refuse.

### **d) Les positionnements de l'élu chargé de la bibliothèque**

Il existe différents types d'élus en charge de la bibliothèque. Il peut être maire-adjoint ou vice-président en charge d'un domaine plus général (souvent la culture, mais ce peut être un champ plus vaste ou différent). Mais il peut être un conseiller délégué, n'ayant en charge que les bibliothèques, souvent sous la responsabilité d'un maire-adjoint ou vice-président.

Son positionnement vis-à-vis de l'exécutif peut être très divers : il peut y être très intégré et avoir « l'oreille » du maire ou du président, ou au contraire être isolé et disposer de peu de poids. Il convient d'être prudent dans ce dernier cas, de bien s'appuyer sur sa hiérarchie et de faire en sorte que le maire ou président soit en situation de valider de temps à autre une décision concernant la bibliothèque.

Il existe aussi un éventail de positionnements de l'élu délégué vis-à-vis du service bibliothèque. Cela va de l'absence totale d'implication jusqu'au désir d'intervention dans le quotidien de l'équipement. Ce dernier cas, qui se rencontre davantage dans les petites communes, relève de la déviation bien connue de l'élu qui prend la position d'un chef de service. Il convient là encore d'être prudent et de s'appuyer sur sa hiérarchie.

Dans les communes où tout ou partie de l'effectif de la bibliothèque est constitué de bénévoles, la frontière entre personnel et élus peut être brouillée puisque des élus ou conjoints d'élus peuvent être bénévoles à la bibliothèque.

### **e) Les cadres dirigeants et le politique**

Les cadres dirigeants d'une collectivité sont à la fois dans l'aide à la décision et dans la mise en œuvre. Ils peuvent dans une certaine mesure incarner la continuité du service public ainsi que ses règles et

---

23 Article 7 de la loi n° 2021-1717 sur les bibliothèques : [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000044537523](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000044537523)

contribuer au respect des personnels et de leurs compétences. La voie hiérarchique qui s'impose normalement aux agents publics les met d'ailleurs d'abord en contact avec eux pour recevoir des ordres mais aussi échanger sur la faisabilité de leur mise en œuvre. Toutefois une certaine porosité peut exister entre cadres dirigeants et élus et il importe de bien analyser chaque situation locale.

Les directeurs généraux des services et les directeurs généraux adjoints occupent un emploi fonctionnel dans lequel, s'ils sont fonctionnaires, ils sont détachés. En cas de changement de maire ou de président, même s'il n'y a pas alternance politique, il est souvent d'usage qu'ils soient remplacés même si rien n'y oblige. D'autres postes de cadres dirigeants, même non fonctionnels, peuvent aussi être appelés à changer de titulaire dans les mêmes circonstances.

Par ailleurs, un maire ou président, à partir d'une certaine taille de collectivité, peut disposer d'un cabinet qui se situe en dehors de l'organigramme hiérarchique. Son rôle et son poids varient selon les collectivités. Le cabinet est clairement au service du politique et n'a pas en principe à interférer avec les services. La relation directe entre le bibliothécaire et un membre du cabinet, si elle est tentante pour accéder rapidement au maire, doit être très prudente, parce qu'elle peut court-circuiter la hiérarchie normale.

## IV. La mise en œuvre et les marges d'autonomie

### a) Les marges d'autonomie

Il appartient aux agents publics de mettre en œuvre les décisions prises, mais aussi plus généralement de faire fonctionner le service.

Il est difficile de formaliser avec précision les marges d'autonomies de l'équipe et de son responsable, mais elles peuvent être très grandes. Il importe cependant de garder à l'esprit d'une part qu'on agit dans un cadre de service public, et d'autre part qu'on exerce dans un service parmi d'autres d'une collectivité placée sous la responsabilité d'élus du suffrage universel.

Dans certains domaines, le rôle du bibliothécaire relève uniquement de l'aide à la décision. Rien d'autre n'est fixé par aucun texte. Les décisions échappant toujours au chef de service ou directeur de bibliothèque sont faciles à dénombrer : la fixation du budget et son exécution (sauf parfois une délégation de signature des bons de commande, totalement ou jusqu'à un certain montant), les effectifs (création et transformation de postes, décision de pourvoir un poste vacant), les tarifs, les horaires d'ouverture.

La politique documentaire constitue un cas particulier sur laquelle la loi Robert fournit désormais un cadre clair : *« Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements élaborent les orientations générales de leur politique documentaire, qu'elles présentent devant l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement et qu'elles actualisent régulièrement. Elles présentent également leurs partenariats avec les organismes culturels, éducatifs et sociaux, les établissements pénitentiaires et les établissements d'accueil de la petite enfance. La présentation peut être suivie d'un vote de l'organe délibérant »*<sup>24</sup>.

Elle confie donc aux bibliothèques la responsabilité d'élaborer « leur » politique documentaire. Le texte général qu'elle leur fait obligation de présenter à l'organe délibérant constitue un document de politique publique. Il est démocratique que sa publication sur le site de la bibliothèque ou de la collectivité permette aux usagers, à la population, de connaître les principes selon lesquels sont constituées et renouvelées les collections.

Au-delà, il est logique que l'intervention directe des élus dans les acquisitions documentaires, auparavant généralement considérée comme illégitime, le demeure d'autant plus. Quand une intervention survient, elle peut porter sur des retraits d'ouvrages ou la suppression de titres sur une liste de commande (on peut alors parler de censure) ou sur l'imposition de titres.

On peut recommander que les bons de commande comportent simplement une somme et un type d'ouvrages, sans liste jointe. Au demeurant, deux types d'acquisition (les choix sur place chez le fournisseur et les offices de librairie quand ils existent) s'accommodent mal d'une liste précédant l'engagement de dépenses.

---

24 Article 7 de la loi n° 2021-1717 relative aux bibliothèques (voir note 23)

## **b) Le développement d'un relationnel diversifié**

La bibliothèque, qui a selon les cas le statut de direction ou de simple service de la collectivité, est insérée dans une pyramide hiérarchique. Le responsable de la ou des bibliothèques devra toujours passer par la voie hiérarchique qui comprend typiquement un directeur ou une directrice de la culture, un directeur général adjoint ou une directrice générale adjointe et enfin un directeur général ou une directrice générale des services, même si cet empilement hiérarchique peut être moindre ou au contraire plus épais.

Il est possible et même préférable de développer un relationnel plus diversifié. Le service de bibliothèque est forcément en relation avec des services fonctionnels (finances, ressources humaines, services informatiques, services techniques, fournitures, etc.) mais est aussi amené à travailler en transversalité avec d'autres services opérationnels (enfance, jeunesse, social, etc.), voire avec des associations œuvrant dans le cadre de conventions avec la collectivité. Et il est parfois possible que des membres du service bibliothèques participent à des démarches globales de la collectivité : par exemple avec le service d'urbanisme dans le cadre d'un projet de construction ou d'aménagement du territoire. Autant d'occasions de développer des relations de travail et des relations humaines en son sein.

Enfin, les contacts informels peuvent avoir leur utilité tant avec des personnels et responsables d'autres services qu'avec des membres de la direction générale ou des élus. Les lieux qui y sont propices tels que les restaurants administratifs ne sont pas à négliger. La diversification du relationnel au sein de l'institution conforte la place de la ou des bibliothèques et leur reconnaissance comme service public parmi d'autres.

## **c) Quels recours en cas de désaccord grave ?**

En cas de désaccord entre un agent public et sa hiérarchie administrative ou politique, les possibilités du premier sont limitées. Il convient de bien distinguer le salarié, qui exerce dans un certain cadre, du citoyen qui demeure libre de ses opinions et est porteur de valeurs auxquelles il est attaché.

L'expression publique sur des faits concernant la gestion d'une collectivité territoriale appartient aux organisations syndicales, aux associations et aux mouvements politiques qui peuvent intervenir sur la place publique.

En cas de difficulté dans sa situation personnelle ou collective dans la collectivité et/ou de désaccord grave avec sa hiérarchie ou ses élus, il est normal de rechercher des solutions ou des voies de recours.

Il faut d'abord être conscient qu'il est très rare qu'un texte législatif (lois et ordonnances) ou réglementaire (décrets et arrêtés ministériels ou interministériels) corresponde exactement à la situation vécue et fournisse une réponse immédiate. En outre, chaque situation locale à ses complexités, son historique, son jeu de rapports de force qu'il est très difficile d'évaluer de l'extérieur. On peut cependant esquisser ici quelques conseils.

### **▪ Ne pas rester seul**

Il est d'abord utile de se confier à son entourage mais surtout à des collègues de confiance de la même collectivité, qu'ils travaillent dans le même service ou dans d'autres secteurs. Nouer un réseau de relations interservices est de toutes les façons très utile : il est préférable de ne pas rester dans la « bulle bibliothèque ». Mais on peut aussi se rapprocher de collègues d'autres bibliothèques. On accueillera avec précaution les conseils venant de personnes travaillant dans le secteur privé : les références ne sont pas les mêmes, le Code du travail ne s'applique pas en tant que tel et les Conseils de prud'hommes sont incompétents (c'est au tribunal administratif de statuer, voir plus loin).

On peut aussi s'adresser directement à la Direction des Ressources Humaines de sa collectivité en s'abstenant de passer par la voie hiérarchique, ce qui est admis dans une partie des collectivités.

### **▪ La voie syndicale**

En matière de conflit du travail avec l'employeur, ce sont les organisations syndicales qui sont compétentes pour discuter avec celui-ci. L'ABF distingue clairement son action de celle des organisations syndicales, dont elle respecte le champ d'action, et elle observe vis-à-vis de celles-ci une stricte neutralité.

Elle laisse donc l'agent contacter l'organisation de son choix en fonction de ses préférences personnelles, mais aussi du paysage syndical local.



Il n'existe pas dans les collectivités territoriales de délégué du personnel ni de délégué syndical. Il existe en revanche des élus du personnel aux organismes consultatifs mais aussi des sections syndicales ou syndicats structurés au niveau d'une collectivité et qui sont généralement reconnus comme interlocuteurs par l'employeur.

Quand aucune organisation n'est présente dans la collectivité, on peut s'adresser à une structure locale ou départementale, spécialisée ou non dans les collectivités territoriales, même si un interlocuteur extérieur à la collectivité est souvent de moindre poids vis-à-vis de l'employeur.

Il est possible de contacter les représentants du personnel élus au sein des instances paritaires<sup>25</sup> afin qu'ils interrogent la collectivité sur toutes les questions générales d'organisation du travail, régime indemnitaire, fiche poste, effectifs, formation professionnelle lors des comités sociaux territoriaux. Obligatoires à partir de 50 agents, ils dépendent des centres de gestion pour les collectivités comptant moins de 50 agents. La collectivité doit y présenter tous projets de modifications d'organisation. Des représentants du personnel délégués élus peuvent questionner la collectivité sur les questions d'hygiène, de sécurité personnelle. Les cas individuels peuvent y être abordés.

Les commissions administratives paritaires, constituées par catégorie A, B et C de représentants des collectivités et des organisations syndicales émettent des avis consultatifs, le plus souvent validés par l'autorité territoriale, sur les questions relatives aux carrières des agents (avancement, promotion, discipline).

Si vous faites l'objet d'une procédure disciplinaire, il est fortement conseillé de se faire assister d'un représentant syndical. Celui-ci peut vous accompagner lors de la consultation de votre dossier et durant l'éventuel conseil de discipline (requis pour les sanctions supérieures à 5 jours de mise à pied).

Une procédure disciplinaire doit s'appuyer sur une ou plusieurs fautes de service auxquelles la sanction doit être, selon la jurisprudence, proportionnée. Une procédure pour insuffisance professionnelle a comme seule conclusion la révocation, mais après réunion d'un conseil de discipline à titre de garantie pour l'agent.

#### ■ **Le monde professionnel des bibliothèques**

Outre l'ABF évoquée ci-dessous, vous pouvez vous rapprocher :

- de la bibliothèque départementale, en fonction des relations de travail qui existent le cas échéant avec elle ; ils peuvent être de bons conseils, mais leur intervention doit respecter le principe de non-ingérence entre collectivités territoriales ;
- du conseiller Livre de la DRAC, avec la même limite concernant l'État.

L'inspection générale des bibliothèques, quant à elle, ne peut s'autosaisir d'une situation particulière dans une collectivité. Mais il peut être utile qu'elle soit informée de situations particulièrement préoccupantes.

Vous pouvez également débattre d'une situation qui vous préoccupe sur des réseaux sociaux ou dans le forum Agorabib, géré par l'ABF. Pour respecter le devoir de réserve, prenez garde cependant de ne pas rendre votre collectivité aisément reconnaissable et de vous connecter sous un pseudonyme. Ce qui importe ici c'est l'échange sur des cas types, non la révélation de collectivités nommément désignées.

#### ■ **L'ABF, Association des Bibliothécaires de France**

Le premier réflexe peut être de prendre contact avec votre groupe régional. Les coordonnées des membres du conseil d'administration sont librement accessibles sur les pages régionales du site de l'ABF<sup>26</sup>.

Vous pouvez également faire appel au Comité d'éthique de l'ABF en envoyant un message à [ethique@abf.asso.fr](mailto:ethique@abf.asso.fr). Composé de bibliothécaires retraités, ce qui garantit leur indépendance, ce comité examine tout cas qui lui est soumis et s'efforce de prodiguer conseils et information, au besoin en orientant la personne vers d'autres instances. Il respecte absolument la confidentialité des cas portés à sa connaissance. Le présent vademecum est le produit de son expérience.

25 Instances paritaires dans la fonction publique : [www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F18797](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F18797)

26 Le site de l'ABF : [www.abf.asso.fr](http://www.abf.asso.fr) : Rubrique En région

La qualité de membre de l'ABF n'est pas exigée pour saisir le comité. Il est toutefois fait appel à l'esprit de responsabilité de chacun : l'ABF n'est pas un service public qui doit une prestation à tout contribuable qui le sollicite, c'est une association qui ne vit que parce qu'elle a des membres.

#### ▪ **Les recours judiciaires**

C'est le tribunal administratif qui est compétent pour traiter des conflits entre un fonctionnaire ou contractuel de droit public et une collectivité territoriale employeuse. On ne peut attaquer qu'une décision de l'autorité territoriale (une sanction disciplinaire, un changement de poste ou d'attributions) et non une situation globale. Il faut déterminer un motif d'annulation, en général l'excès de pouvoir.

Il n'existe pas de contrainte particulière pour rédiger un recours, il faut simplement exposer avec clarté les faits et les motifs possibles d'une annulation. L'appel à un avocat n'est pas obligatoire. On peut aussi se faire aider par une organisation syndicale.

On peut saisir le tribunal administratif dans le délai de deux mois maximum après notification de la décision attaquée. Il est toutefois conseillé d'effectuer dans ce délai de deux mois un recours amiable qui consiste à demander à l'autorité territoriale (maire, président) de revenir sur sa décision. En cas de refus, on a alors deux mois pour saisir le tribunal administratif. Une non-réponse au bout de quatre mois vaut réponse négative et permet aussi de saisir le tribunal.

Une plainte au pénal peut, elle, viser un supérieur hiérarchique et pas seulement l'autorité territoriale, par exemple pour harcèlement. C'est une procédure extrêmement lourde, qui commence par un dépôt de plainte auprès de la police nationale, et qu'il faut appuyer sur des faits précis et vérifiables.

Dès qu'un agent public a l'impression que sa situation peut dégénérer en conflit grave, il lui faut agir avec prudence et précision ; collecter discrètement tout ce qui pourra ultérieurement alimenter un dossier (messages électroniques, témoignages...), consigner et dater chaque fait, et veiller à ne pas se mettre en faute ou dans une situation propre à nourrir des arguments contradictoires.

#### ▪ **Les risques psychosociaux**

Une situation conflictuelle ou de mauvaises conditions de travail peuvent entraîner des conséquences sur la santé des agents. Il importe alors de contacter la médecine du travail. Si une affection physique ou psychique est constatée, le dossier peut être soumis à la commission de réforme, où siègent des médecins et des représentants de la collectivité et du personnel. Celui-ci après avoir pris connaissance de l'avis d'un expert peut proposer l'imputation de la maladie au service puis déterminer un taux susceptible d'entraîner le versement d'une allocation temporaire d'invalidité. On peut également se rapprocher des représentants du personnel au comité social territorial (CST) qui a dans ses attributions les questions relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel.

#### ▪ **Changer d'emploi**

Quand la situation qui vous est faite n'est pas supportable ou que vous vous sentez trop en désaccord avec la collectivité qui vous emploie, il est légitime de chercher à la quitter. C'est à vous de trouver un autre emploi, dans le même secteur ou un autre si vous souhaitez vous reconvertir.

Si vous souhaitez quitter la collectivité et que vous êtes fonctionnaire titulaire, il est déconseillé de démissionner : vous perdriez alors la qualité de fonctionnaire avec toute l'ancienneté acquise. Il est préférable de demander une mise en disponibilité. Il en existe divers types qui sont de droit ou non<sup>27</sup>. Citons également le congé parental<sup>28</sup>.

Un fonctionnaire territorial doit rechercher lui-même un emploi vacant et postuler. S'il est choisi par une autre collectivité territoriale, celle-ci prononce sa mutation qui s'impose à la collectivité d'origine dans les trois mois, moins si accord amiable. Dans un service de l'État, c'est un détachement qui est prononcé.

Si vous êtes stagiaire dans un cadre d'emploi territorial en attente de titularisation, il vous est déconseillé de quitter votre collectivité avant que celle-ci soit intervenue, cela équivaldrait à une démission de la fonction publique

27 Disponibilité du fonctionnaire : [www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F544](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F544)

28 Congé parental dans la fonction publique : [www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F517](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F517)

Si vous êtes fonctionnaire d'État détaché dans la collectivité territoriale que vous voulez quitter, il faut que celle-ci, éventuellement à votre demande, prononce la fin du détachement. Vous êtes alors réintégré dans votre administration d'origine, mais pas forcément au même poste : il vaut mieux vous assurer auparavant de votre point de chute.

Si vous êtes contractuel, il vous faut chercher un autre emploi et tenir compte des conditions de rupture prévues par votre contrat de travail.

Il peut arriver que le service soit seul en cause dans la situation qui vous est faite et vous pouvez rechercher une mobilité interne au sein de la même collectivité. Il vous faut alors faire acte de candidature sur un poste vacant vous convenant. Il faut savoir que rien n'interdit d'affecter un agent titulaire d'un cadre d'emploi culturel de la fonction publique dans un service culturel relevant d'une autre spécialité ou même de le nommer sur un poste non culturel.

#### **d) Les textes de référence et leur bon usage**

Les bibliothécaires, dans leur dialogue avec leur hiérarchie administrative et leurs élus, peuvent se référer à des textes de référence internationaux ou nationaux, de portée générale ou spécifiques aux bibliothèques. Ce sont par exemple le Manifeste de l'IFLA / UNESCO ou le Code de déontologie des bibliothécaires de l'ABF. Ils sont tous disponibles sur le site de l'ABF.

Ces textes sont précieux. Ils doivent être connus des bibliothécaires et il est légitime que ces derniers les fassent connaître à leurs interlocuteurs. Mais pour avoir les meilleures chances de convaincre, il est utile de tenir compte du contexte dans lequel se déroule le dialogue entre les professionnels et leur hiérarchie administrative et politique : on ne convainc jamais que dans le système de référence de l'autre.

Le fait de se référer à des textes extérieurs à la collectivité, en laissant croire qu'ils s'imposeraient à elle, peut apparaître de la part de fonctionnaires ou agents publics comme une démarche tendant à se protéger en se prévalant d'une légitimité externe alors que pour leurs interlocuteurs ils sont, comme leurs collègues de n'importe quel autre service, chargés d'exécuter la politique définie par les élus et soumis au devoir d'obéissance. Il est donc possible de les citer, mais avec prudence. Il faut par exemple les faire apparaître comme preuves de bonne foi, comme référentiels montrant le professionnalisme, compléments aux textes légaux.

D'autre part, les hiérarchies administratives et politiques ont besoin de s'approprier les différentes problématiques des secteurs dont ils ont la charge, d'intégrer dans une politique globale les services dont ils sont responsables. Cela prend parfois du temps.

Est-ce à dire que les professionnels sont passivement soumis ? Non, bien au contraire. Il leur revient, dans le cadre de l'aide à la décision, de proposer, d'éclairer, d'informer. Leurs apports auront d'autant plus de chances d'être pris en compte qu'ils seront vus comme des contributions à la construction d'une politique. Et les textes généraux extérieurs à la collectivité sont d'autant mieux intégrés qu'ils peuvent être reliés à des enjeux locaux ou des valeurs défendues par les élus.

Pour utiliser ces textes auprès de sa hiérarchie administrative et politique, il est préférable de ne proposer que de courts extraits bien choisis et de les rapprocher du contexte local. Bref, d'en faire la médiation.

Il arrive que cette médiation se révèle impossible et que la référence à des valeurs universelles et des valeurs professionnelles des bibliothécaires ne puissent emporter l'adhésion. Chacun fait alors comme il peut dans sa collectivité, dans le respect du primat de la légitimité politique issue du suffrage universel. C'est aux associations comme l'ABF de défendre sur la place publique des principes et des valeurs.

#### **À consulter sur le site de l'ABF :**

- Les textes de références utiles dans le domaine des bibliothèques :  
[www.abf.asso.fr](http://www.abf.asso.fr) : Rubrique Ressources → Textes de référence
- [Le mode d'emploi de la loi Robert](#)